



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

Roberto TABBITA	presidente
Paolo PELUFFO	consigliere, relatore
Emilia TRISCIUOGLIO	consigliere
Marco BONCOMPAGNI	consigliere
Mauro NORI	consigliere

nell'adunanza del 6 settembre 2016;

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTO il regolamento (14/2000) per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000, e le successive modifiche e integrazioni;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO l'art. 1, commi 166 e 167, della l. 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006), che fa obbligo agli organi di revisione degli enti locali di inviare alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti apposite relazioni in ordine ai bilanci preventivi e ai rendiconti degli enti;

VISTO il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213 e in particolare le modifiche introdotte nel d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL);

VISTO l'art. 6, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149;

VISTA la propria deliberazione 12 gennaio 2016, n. 1, con la quale è stato approvato il programma di attività della Sezione regionale di controllo per il 2016;

VISTE le “linee-guida” per la redazione delle relazioni inerenti al rendiconto 2014, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione 9 marzo 2015, n. 13;

VISTA la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Toscana 25 settembre 2014, n. 171, con la quale sono stati approvati i “criteri per l’esame dei rendiconti degli enti locali relativi all’esercizio finanziario 2013” che sono stati confermati con i relativi adattamenti anche per l’analisi dell’esercizio 2014;

VISTA la deliberazione della Sezione delle autonomie del 16 dicembre 2015, n. 32 relativa alle “linee di indirizzo” sugli aspetti significativi del bilancio di previsione 2015 nell’ambito della quale sono contenute informazioni sulle operazioni di riaccertamento straordinario ai sensi del D.Lgs. 118/2011 come modificato e integrato dal D.L.gs. 126/2014;

VISTE le disposizioni procedurali relative alle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui conseguenti all’avvio del processo di armonizzazione dei sistemi contabili di cui al D.Lgs. 118/2011 come modificato e integrato dal D.L.gs. 126/2014;

VISTA la nota del 16 settembre 2015, n. 5555, con cui la Sezione ha dato avvio all’inserimento nel sistema S.I.Qu.E.L. dei questionari relativi al rendiconto della gestione finanziaria 2014;

VISTA la relazione pervenuta alla Sezione dall’organo di revisione del Comune di **PIETRASANTA (LU)** in ordine al rendiconto 2014 e la documentazione relativa al riaccertamento straordinario dei residui al 1 gennaio 2015;

ESAMINATI la documentazione pervenuta, le osservazioni formulate e gli elementi emersi nell’istruttoria condotta con il supporto del settore competente;

TENUTO CONTO che l’ente non ha prodotto osservazioni e delucidazioni in relazione alle gravi irregolarità emerse in sede istruttoria ed esposte nella bozza di deliberazione inviata con nota del 7 luglio 2016 n. 4168;

UDITO il relatore, cons. Paolo Peluffo;

CONSIDERATO

- che l’art. 1, commi 166 e 167, l. n. 266/2005, come modificato dal d.l. n. 174/2012, convertito dalla l. n. 213/2012, e le “linee guida” della Sezione delle autonomie prevedono l’adozione di “specifiche pronunce di accertamento” nel caso di mancato rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, del vincolo previsto in materia di indebitamento dall’art. 119, comma 6, Cost., dei principi di

sostenibilità dell'indebitamento, nonché nelle ipotesi di violazione dei principi di sana gestione finanziaria e di irregolarità grave, ritenendosi tale una irregolarità che sia suscettibile di pregiudicare gli equilibri economico-finanziari degli enti;

- che l'art. 148-bis TUEL, introdotto dall'art. 3, comma 1, lett. e), d.l. n. 174/2012, convertito dalla l. n. 213/2012, stabilisce che, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, l'ente locale adotti i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio e che tali provvedimenti correttivi siano trasmessi alla Sezione regionale di controllo che li verifica entro trenta giorni dal ricevimento, prevedendo inoltre che "qualora l'ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle Sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria";

- che gli elementi complessivamente emersi potranno essere valutati anche ai fini di cui all'art. 148 TUEL, come sostituito dall'art. 3, comma 1, lett. e), d.l. n. 174/2012, convertito dalla l. n. 213/2012, che assegna alla Sezione regionale di controllo la verifica della legittimità e della regolarità delle gestioni e del funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio;

- che la Sezione regionale di controllo della Toscana ha approvato, con la deliberazione 25 settembre 2014, n. 171, i criteri per l'esame dei rendiconti degli enti locali relativi all'esercizio finanziario 2013, che si intendono confermati in via sostanziale anche per il controllo sul rendiconto di gestione dell'esercizio 2014;

- che, come chiarito nella citata deliberazione, la Sezione ritiene meritevoli di segnalazione non solo questioni strettamente finanziarie e contabili che mettono a rischio l'equilibrio di bilancio, ma anche fenomeni che evidenzino problematiche suscettibili di determinare, in prospettiva, pericoli per la stabilità finanziaria dell'ente;

- che la Sezione – seguendo anche gli orientamenti assunti dalla Sezione delle autonomie – ritiene che la gravità della irregolarità contabile non è tanto da valutare alla stregua delle modalità e/o del grado di scostamento dalla norma, quanto, soprattutto, del rischio di ripercussioni sugli equilibri di bilancio;

- che la Sezione, nell'ambito dei profili esaminati, ha concentrato il controllo sulle gravi irregolarità ritenute, tra tanti possibili fenomeni, maggiormente rappresentative di violazioni della normativa vincolistica statale in materia di bilancio e contabilità, di pregiudizio per gli equilibri di bilancio e di difficoltà nel conseguimento degli obiettivi generali di finanza pubblica;

- che, come specificato nella citata deliberazione n. 171/2014, le gravi irregolarità individuate dalla Sezione non necessariamente esauriscono gli aspetti di irregolarità che possono essere presenti nella gestione degli enti, né quelli che possono profilarsi sulla base delle informazioni complessivamente rese nei questionari. Pertanto, il mancato riscontro dei profili che non hanno formato oggetto del controllo non ne comporta una valutazione positiva;

- che la Sezione svolge le proprie verifiche secondo i parametri predefiniti nella citata deliberazione n. 171/2014. In alcuni casi, il parametro che definisce la grave irregolarità contabile è contenuto in specifiche disposizioni normative, ovvero è tratto dai principi contabili o, più in generale, dal complesso delle norme che definiscono il sistema di contabilità degli enti locali. In altri casi, invece, e con particolare riferimento ai fenomeni contrari alla sana gestione, i parametri sono tratti dalla prassi, da analisi statistiche o dall'esperienza maturata nel controllo e si traducono in "fattori di criticità" che la Sezione analizza anche sulla base della storia dell'ente e di valutazioni di stock e di trend;

- che taluni fenomeni possono essere valutati con particolare riguardo al loro consolidamento strutturale. Le serie storiche dei profili individuati dalla Sezione quali rivelatori di situazioni di grave criticità possono, pertanto, essere valutate con riferimento agli ultimi tre esercizi finanziari e alle eventuali pronunce già emesse dalla Sezione in esito all'esame dei questionari;

- che il processo di armonizzazione dei sistemi contabili ha previsto la fase, da effettuare al 1 gennaio 2015, del riaccertamento straordinario dei residui iscritti in bilancio alla data del 31 dicembre 2014 con la conseguente rideterminazione del risultato di amministrazione accertato con il rendiconto 2014;

- che la Sezione ha ritenuto necessario esaminare il risultato di amministrazione ridefinito al 1 gennaio 2015 poiché lo stesso costituisce il presupposto per la corretta gestione delle poste nel nuovo sistema contabile e per la programmazione dell'esercizio 2015 anche in relazione al finanziamento dell'eventuale extradeficit disciplinato dal DM 2 aprile 2015;

- che la Sezione, pur confermando i criteri per l'esame dei rendiconti degli enti locali di cui alla deliberazione n. 171/2014, ha concentrato l'attività di controllo sulla corretta applicazione dei nuovi principi contabili nella fase di avvio del sistema contabile armonizzato;

- che l'esame condotto dalla Sezione in ordine al riaccertamento straordinario dei residui e alla conseguente rideterminazione del risultato di amministrazione, per le caratteristiche peculiari del controllo monitoraggio, si basa sui dati contabili sinteticamente rappresentati dal singolo ente nel questionario e nella documentazione acquisita agli atti, prescindendo da una analisi dei fatti gestionali sottostanti e dalle modalità seguite dall'ente nonché dalle valutazioni effettuate con il riaccertamento, che, comunque, potrebbero essere oggetto di eventuali successive verifiche;

- che le "specifiche pronunce di accertamento" in ordine all'eventuale mancato rispetto della normativa, dei criteri e delle regole contabili, sono indirizzate all'organo elettivo e all'organo di vertice dell'ente, chiamati ad adottare le misure consequenziali per il ripristino degli equilibri di bilancio e della regolarità amministrativo-contabile;

DELIBERA

Il rendiconto 2014 del Comune di Pietrasanta (LU), come rappresentato nella relazione dell'organo di revisione, nei prospetti ad essa allegati e negli atti istruttori concernenti il riaccertamento straordinario dei residui, evidenzia le seguenti criticità o irregolarità gravi, che danno luogo a specifica pronuncia di accertamento.

R.A. - RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

L'esercizio 2014 si è concluso con l'accertamento di un disavanzo di amministrazione pari a 3.481.451,38 euro (generato dall'applicazione del disavanzo pregresso).

Inoltre, al termine della gestione 2014, sono stati individuati fondi da vincolare (per la svalutazione dei crediti) per 1.841.000,00 euro con la conseguente quantificazione di un disavanzo di amministrazione complessivo pari a 5.322.451,38 euro.

Tale risultato è da considerarsi grave, indipendentemente dalle cause che l'hanno generato, in quanto espressione di situazioni patologiche e contrario ai principi di sana gestione e sostenibilità finanziaria.

Come rilevato nelle precedenti deliberazioni relative al controllo sui rendiconti e da ultimo nella pronuncia specifica sul risultato di amministrazione dell'esercizio 2013, la situazione dell'ente risulta da tempo decisamente problematica.

Di seguito si riporta l'evoluzione del risultato di amministrazione degli ultimi 6 anni, dal quale si evince il percorso di risanamento intrapreso dall'ente a fronte dell'emersione di un elevato disavanzo negli anni dal 2010 al 2012.

Risultato di amministrazione e sua composizione	2009	2010	2011	2012	2013	2014
a) Fondi vincolati	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
b) Fondi per finanziamento spese in c/capitale	703.389,07	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
c) Fondi ammortamento	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
d) Fondo svalutazione crediti	0,00	0,00	0,00	700.000,00	1.130.000,00	1.841.000,00
e) Fondi non vincolati	120.784,32	0,00	-7.463.245,31	-7.449.709,07	-6.551.231,35	-5.322.451,38
Totale avanzo/disavanzo (+/-)	824.173,39	- 1.956.778,13	- 7.463.245,31	- 6.749.709,07	- 5.421.231,35	- 3.481.451,38
Totale fondi vincolati	703.389,07	-	-	700.000,00	1.130.000,00	1.841.000,00

A seguito delle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui effettuato ai sensi del D.Lgs. 118/2011, è stato accertato un disavanzo di amministrazione al 1 gennaio

2015 pari a 630.001,65 euro (come risultante dal prospetto 5/2 rettificato con la delibera di giunta n. 64/2016 e consiliare n. 17/2016) e, in conseguenza della definizione di poste accantonate/vincolate, un disavanzo complessivo pari a 16.453.755,98 euro come risultante alla riga "totale parte disponibile" di cui all'allegato 5/2 (approvato con la delibera n. 116 del 20 maggio 2015 e confermato con le citate delibere 64 e 17 del 2016).

Nel dettaglio, a fronte del disavanzo di amministrazione accertato al 31 dicembre 2014, i residui attivi e passivi cancellati in quanto non correlati ad obbligazioni giuridiche perfezionate sono risultati rispettivamente pari a zero e a 2.851.449,73 euro mentre i residui attivi e passivi cancellati in quanto da reimputare agli esercizi in cui saranno esigibili sono risultati rispettivamente pari a 7.327.332,61 euro e a 11.300.319,17 euro.

Tali cancellazioni, unitamente alla quantificazione del fondo pluriennale vincolato in 3.972.986,56 euro, hanno determinato un saldo negativo al 1 gennaio 2015 pari 630.001,65 euro. L'ente ha inoltre provveduto alla definizione delle quote accantonate (a fondo crediti di dubbia esigibilità per 12.972.304,60 euro e a fondo rischi per 614.000,00 euro) e alla quantificazione della parte vincolata (per 976.378,85 euro) e destinata ad investimenti (per 1.261.070,88 euro), accertando il disavanzo di amministrazione effettivo in 16.453.755,98 euro.

In conseguenza della diversa quantificazione del disavanzo di amministrazione al 1 gennaio 2015 l'ente ha provveduto alla definizione del maggiore disavanzo (c.d. extradeficit) in 11.131.304,60 euro, prevedendone il finanziamento in 30 rate costanti (delibera del Consiglio comunale n. 22 del 3 luglio 2015).

L'accertamento di un risultato negativo di amministrazione nei termini sopra indicati, anche se conseguente all'applicazione dei nuovi principi introdotti dal processo di armonizzazione contabile, è da considerarsi grave in quanto espressione di situazioni sottostanti contrarie ai principi di sana gestione e sostenibilità finanziaria. Ad eccezione della quota di disavanzo determinata dalla cancellazione di residui attivi e passivi da reimputare ad esercizi successivi, il risultato negativo ha infatti alla base la sussistenza di residui attivi inesigibili o di dubbia e incerta esigibilità, mantenuti in bilancio negli esercizi precedenti e per i quali è oggi richiesta in modo puntuale la cancellazione o l'accantonamento nell'apposito fondo, ovvero la presenza di passività potenziali o situazioni debitorie latenti per le quali la legislazione oggi vigente richiede la costituzione di accantonamenti nei fondi rischi.

La Sezione, per quanto rilevato, ritiene necessaria l'adozione di idonee misure correttive, ai fini del ripristino di una corretta gestione finanziaria. Nello specifico l'ente dovrà provvedere al finanziamento del disavanzo di amministrazione con gli ordinari strumenti previsti dall'art. 188 del TUEL ovvero, in riferimento all'extradeficit, provvedere alla relativa copertura come previsto dal D.M. 2 aprile 2015, nell'arco di tempo e con le modalità individuate nella apposita delibera del Consiglio comunale.

Tale atto consiliare e la sua efficacia saranno oggetto di valutazione da parte della Sezione nella successiva fase di controllo unitamente alle indicazioni che verranno fornite circa la rimozione delle cause che hanno generato il disavanzo.

La Sezione aveva rilevato la grave irregolarità connessa al disavanzo di amministrazione con specifica pronuncia di accertamento (deliberazione del 30 marzo 2015 n. 29), emessa in sede di esame del rendiconto 2013.

In relazione a tale pronuncia specifica la Sezione, con deliberazione del 23 giugno 2015 n. 169, ha preso atto dei provvedimenti adottati per il ripiano del disavanzo di amministrazione, la costituzione del fondo svalutazione crediti e per il superamento delle difficoltà nella gestione di cassa.

A seguito della verifica del rendiconto 2014, la problematica connessa al disavanzo di amministrazione viene confermata nei termini già rappresentati dall'ente in sede di comunicazione delle misure correttive. Gli interventi che l'ente è chiamato a realizzare per far fronte al disavanzo di amministrazione 2013, devono ora considerare le risultanze del rendiconto 2014, ed essere a queste adeguati.

Le misure adottate fino ad ora e quelle prospettate in sede valutazione dei provvedimenti correttivi delle irregolarità dell'esercizio 2013 (riferite sia all'incremento delle entrate che alla parziale riduzione delle spese) dovranno essere integralmente applicate e attentamente monitorate affinché possano produrre i loro effetti sui rendiconti degli esercizi 2015/2017.

Inoltre, alle quote di disavanzo già maturate al termine dell'esercizio 2014, che devono essere finanziate con gli ordinari strumenti previsti dal testo unico, si vanno ora a sommare le quote di disavanzo derivanti dal riaccertamento straordinario dei residui che, sebbene ripartibili in un arco temporale di 30 anni, richiedono all'ente uno sforzo immediato di non poco conto.

In considerazione di ciò, l'ente dovrà illustrare la concreta applicazione dei provvedimenti già assunti e gli effetti da questi prodotti, quale premessa per la descrizione delle misure correttive che è tenuto a presentare in relazione alle irregolarità di cui alla presente deliberazione riferite al risultato di amministrazione al termine della gestione 2014 e al suo riaccertamento alla data del 1 gennaio 2015.

La Sezione, infatti, constatato il permanere anche sulla gestione 2014 di un elevato disavanzo di amministrazione, seppure in riduzione rispetto all'esercizio pregresso, e la presenza di fondi da ricostituire per le necessità poste dalla svalutazione di crediti, nonché del nuovo disavanzo generato dalle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui, pur prendendo atto del percorso intrapreso ritiene comunque necessaria l'adozione di provvedimenti idonei a ripristinare una corretta gestione finanziaria, sia in relazione al disavanzo di amministrazione già presente al 31 dicembre 2014, sia in relazione alle problematiche emerse con il riaccertamento straordinario dei residui effettuato ai sensi del D.Lgs. n. 118/2011.

Ai sensi dell'art. 148-bis TUEL, e ai fini del successivo esercizio dell'attività di controllo spettante a questa Sezione, l'ente dovrà adottare le menzionate misure correttive, entro sessanta giorni dalla comunicazione di avvenuto deposito della pronuncia di accertamento.

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa al Consiglio comunale, al Sindaco, all'Organo di revisione dell'ente e, per conoscenza, al Consiglio delle autonomie locali.

La presente pronuncia è soggetta a obbligo di pubblicazione da parte del Comune, ai sensi dell'art. 31 d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (concernente il "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni").

Così deciso in Firenze, nell'adunanza del 6 settembre 2016.

Il relatore
f.to Paolo Peluffo

Il presidente
f.to Roberto Tabbita

Depositata in segreteria il 7 settembre 2016

Il funzionario preposto al servizio di supporto
f.to Claudio Felli